

3 1761 11635542 1

# Canada Commerce 1978 C. Newsletter

I / No.2 / May

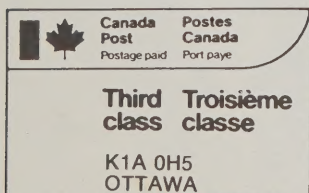
*Dept of Industry, Trade and  
Commerce.*

Government  
Publications

## Special Edition



## Shop Canadian



WOC00000303016800NT-A  
UNIVERSITY OF TORONTO,  
LIBRARY,  
TORONTO 5, ONT.  
TORONTO

ON M5S1A5  
001

If undelivered return to:  
Dept. Industry, Trade and Commerce  
Ottawa, Canada K1A 0H5



# Improving the equity financing environment for small business in Canada\*

## Introduction

For some years now, a growing number of Canadians have become aware of the importance of small business and the unique facets and potential of this sector of the Canadian economy. Concerns that this sector is experiencing various difficulties have been reflected in public statements, in the media and in studies, briefs and submissions by informed commentators, professional associations and by government authorities at both the federal and provincial levels.

Many have made proposals for changes in federal government policies to alleviate problems faced by this sector and to promote and ensure its continued health. The federal government, conscious of these problems, and acknowledging that small business plays a vital role in Canada's economic development, has responded to several of these concerns. For example, the Federal Business Development Bank (previously the Industrial Development Bank) has loaned some \$3.5 billion since 1944 to some 50,000 small and medium-sized businesses. Currently there are over \$1.5 billion in loans out to over 33,000 firms.

In September 1977, the Minister of State for Small Business, the Honourable A.C. Abbott, announced the federal government's strategy for small business, an outline of which was presented in a public document entitled "Small Business in Canada: Perspectives". This report included considerable discussions on the financing concerns of small businesses. It noted, in particular, the government's commitment to examine ways to improve the equity financing environment for small business.

This paper responds to that commitment. It raises for public discussion the complexity of the issues associated with the availability of venture capital, or as it is sometimes referred to, risk capital. Several approaches for further support in the area of small business equity financing are suggested, in full recognition that any identified or perceived problems are interrelated with other issues.

One of the approaches suggested concerns the establishment of a small business investment company mechanism. Conceptually, such a mechanism would consist of a number of privately owned and operated companies, licensed by the government for the purpose of providing equity and equity-related financing to small businesses. These companies would also be supported by the government through, for example, tax incentives and guaranteed leverage, without undue interference by the government in their day-to-day decision making process.



Minister of State for Small Business Anthony C. Abbott



The United States' experience with their Small Business Investment Company (SBIC) program dates from 1958. While the U.S. program has not been an unqualified success, it has channeled over \$3 billion in equity capital and long-term debt to over 50,000 small firms. Since 1976 studies have been conducted by the Small Business Administration, Congress and the Executive Branch in an effort to further improve the SBIC mechanism. Final decisions concerning changes to the program have not yet been made. Nevertheless, the commitment to the success of the program is strongly present in both the private and public sectors.

Public debate has been an integral part of the development and improvement of the SBIC program in the U.S. This discussion has involved the small business community, the investment community, government agencies, political parties and industry spokesmen. Similar public involvement is considered essential to the determination of the need for such a mechanism in Canada.

Québec and Ontario have introduced programs designed to foster the establishment of private investment companies whose purpose is to provide selected kinds of small and medium-sized companies with risk capital, and several other provinces are examining similar proposals. Many small business people and financial commentators have pointed to the need for a federal program.

Other courses of action for further government support for small business equity financing are raised in this paper, including increasing the equity investment activities of the Federal Business Development Bank and introducing additional tax measures. These are presented in order to solicit opinion and comment from the financial community, from other governments, and particularly from entrepreneurs and small business people. This process will ensure that the ongoing development of federal government policies will accurately respond to small business needs in this area.

## **Government recognition of the need to support Small Business Financing**

Private sources of capital have traditionally provided the bulk of the external financing needs of Canadian small businesses. Governments or their agencies at both the federal and provincial levels have complemented the efforts of the private sector by making capital available to small businesses through various loan and loan guarantee programs and occasionally by making equity investments directly in these businesses. Moreover, fiscal measures have a significant impact on the availability of financing for small businesses — both from external sources and those generated from a firm's day-to-day operations.

The federal tax structure, for example, has for many years provided substantial measures to benefit small businesses. Measures relating to capital cost allowances, the treatment of R&D expenditures, investment tax credits, inventory adjustment allowances, and many others, have had a direct and positive impact on the cash flow of all companies, including small firms. The lower tax rate for small Canadian controlled private corporations contributes substantially to the cash flow of these businesses. This lower tax rate on the first \$150,000 of annual income is some 20 to 21 percentage points lower than that of larger businesses. It is not widely known that the federal revenue foregone as a result of this rate of tax for small businesses is estimated to be \$900 million in 1978.

There is no doubt these measures increase the return to owners on the capital they have invested in small businesses. In addition, the owners benefit from the tax treatment of dividends and capital gains. The favourable treatment of stock options for employees of Canadian controlled private corporations should also be noted.

It obviously is not possible to assess the Canadian tax system in a vacuum, without reference to some standard. Comparisons with the tax structures of other countries is one way of looking at the overall adequacy of the Canadian system. A review of the tax treatment of small businesses in Canada and in the United States does not reveal any wide disparities. In fact, there are several aspects of the Canadian structure that make it more generous.

In addition to tax initiatives, the federal government has several programs which support the financing needs of small businesses. The Federal Business Development Bank, as previously noted, provides term loans to small and medium-sized businesses. In addition, the FBDB is rapidly becoming the largest institutional supplier of equity financing to small and medium-sized firms — its investments in its portfolio companies total close to \$45 million.

Under the Small Businesses Loans Act (SBLA) the federal government guarantees loans up to \$75,000 to businesses with gross revenues of less than \$1.5 million. From the inception of the SBLA program in January 1961 to December 1977, 48,858 loans have been made for a total amount of \$577 million. At the present time there is some \$233 million in outstanding loans under this Act.

In 1976, several of the programs of the Department of Industry, Trade and Commerce in support of innovation and industrial adjustment were merged into one — the Enterprise Development Program (EDP). This program has a primary focus on the support of smaller and medium-sized companies. Under the EDP, the federal government provides direct grants for innovation and insures loans by private lenders, such as chartered banks, to eligible firms undertaking major restructuring projects designed to achieve international competitiveness. In the current fiscal year, expenditures under this program for innovation projects are estimated to be \$25 million, and the loan guarantee side of the program has recently been expanded from \$250 million to \$350 million.

## **Small Business Equity Financing: the debate today**

Few other small business issues have received more attention recently than that concerning the availability of risk capital for small firms in their early stage of development or in the process of expansion. On the one hand, some studies conclude that there is a severe shortage of risk capital for small business, while, on the other hand, many claim that the best ideas are usually successful in obtaining financing. Both are simplistic responses to a very complex problem.



There is a general consensus that it is extremely difficult to predict which ventures will be successful or to what extent the various levels of risk will result in commensurate levels of reward. More fundamentally, it is difficult to predict the potential of unproven innovations. However, there seems to be little doubt that there are sound business ideas and projects which for one reason or another do not obtain adequate equity financing. This does not in itself suggest that there is a shortage of risk capital as there are many reasons why these ventures might not be successful in obtaining the required financing.

Although it is not possible to accurately measure the demand for, or the supply of, risk capital, a number of observations concerning the issue have been made. From the viewpoint of many investors, investments in small venture activities: (i) generally offer low returns relative to high risks; (ii) require relatively greater investments in investigation and research costs; (iii) require relatively greater need for supervision; and (iv) are relatively more difficult to divest. In addition, existing tax measures may be viewed as offering an attractive alternative to direct savings to other channels such as Registered Retirement Savings Plans (RRSPs), Registered Home Ownership Savings Plans (RHOSPs), and the Multiple Unit Residential Buildings (MURBs) measure.

Moreover, for the prospective investor, an assessment of an entrepreneur's potential may be complex because: (i) it may be difficult for the investor to assess the entrepreneur's skills and the viability of his or her ideas; (ii) the entrepreneur may lack the skills and resources to prepare comprehensive business plans and financial package proposals; (iii) he or she may demand too high a price for equity ownership in the business; and (iv) he or she may wish to maintain complete control over the venture and may not be interested in the participation and advice of "outsiders".

Conversely, from the viewpoint of some entrepreneurs: (i) capital is not available or is available at too high a price and under unreasonable conditions; (ii) the search for capital is extremely frustrating and time consuming because of the lack of information concerning the availability of capital, the lack of concern for urgency on the part of investors, and their overwhelming need for detailed business plans before they ever will consider investigating a venture; (iii) a high level of investment by outsiders may result in loss of control over a venture by the founding entrepreneur; and (iv) wide dispersal of shares of a small business may result in the need for it to qualify as a public company and so forfeit the small business tax rate.

Essentially, private individuals constitute the most frequently used source of capital in the early stages of a small business' development. However, a number of serious barriers exist which impede the flow of funds from individuals into such enterprises (e.g. their inability to provide secondary financings). Apart from private individuals, the banking system is a major source of financing for small businesses. However, banks cannot meet all of the financing needs of small businesses. Bank loans, usually secured by the assets of a business and the personal guarantees of its owners, can satisfy only the relatively low-risk needs.

Venture capital companies would appear to be the most appropriate vehicle for providing risk capital to small businesses. In reality, for a number of reasons their activities have been declining in recent years. Finally, it is no longer possible to bring the securities of a small young company onto the public market.

### **Possible courses of action**

There is no doubt that the problem of the availability of risk capital for small businesses is extremely complex. It is, moreover, a problem whose solution embodies many components: the respective viewpoints of the investors and seekers of risk capital, liquidity problems, the overall state of the economy and the state of capital markets, and fiscal and monetary environments, e.g. regulations and taxation policies to mention a few.

It follows that any comprehensive approach adopted by the government to encourage small business equity financing must involve the private sector to the greatest degree possible and, at the same time, recognize the need for government support aimed at either leveraging private sources of capital or directly complementing the role of the private sector, or both. Such an approach should also acknowledge the need to build upon experience in the light of various existing uncertainties and the fact that no one measure can solve all the risk financing problems encountered by small businesses. Finally, prior to the introduction by the federal government of any additional initiatives, the adequacy or inadequacy of existing measures, including provincial initiatives, taxation policy, and other federal programs, such as the FBDB, must be considered.

Accordingly, it would appear that one or more of a number of possible courses of action can form the basis of an adopted approach, should it be accepted that additional government measures are clearly required to enhance the availability of risk capital for small business.

**\*Presented for Public Discussion by the Hon. A.C. Abbott, Minister of State for Small Business.**



# The Role of Small Business

Small businesses produced about 20 per cent of the value of all Canadian goods and services in 1974 and they employed 1,850,000 Canadians, accounting for 33 per cent of the private sector work force.

There are approximately 800,000 such enterprises in Canada. Of those small businesses, close to 240,000 are incorporated while some 360,000 are unincorporated partnerships and proprietorships. The remainder is comprised of some 200,000 professionals and commissioned sales personnel.

For statistical purposes, a small business is defined as a manufacturing firm employing fewer than 100 workers, or a non-manufacturing firm employing fewer than 50 workers.

In 1973, 88 per cent of all Canadian businesses employed 100 workers or less. Of these, 80 per cent employed fewer than 50 people.

The following table shows the percentage of small firms engaged in the various industrial sectors and, in some cases, their corresponding percentage of sales.

Sector	Number of businesses in 1974	Percentage of Small Businesses	Percentage of Sales
Primary Manufacturing	15,701	78.4	
Secondary Manufacturing	22,693	82.5	
Transportation unincorporated	50,659 41,419	98.2	22
Construction	90,120	96.4	42.3
Wholesale		87	13.9
Retail		96.3	36.2
Other services		98.5	55.2
Financial unincorporated	74,503 10,385	97.4	22.7

(many of the incorporated businesses in this category are investment companies not engaged in an active business or are real estate holding companies.)

## Two new tax changes for small businesses have been announced by the Finance Minister and the Minister of State for Small Business

Legislation has been introduced to permit the tax-free transfer of small business holdings from a parent to a child or grandchild. The new tax provisions will take effect immediately.

The changes allow a deferral of up to \$200,000 in capital gains when shares of an incorporated small business are transferred between generations of a family. The \$200,000 is a lifetime maximum, applying whether the shares are transferred during the taxpayer's lifetime or at death.

The measure, an amendment to the Income Tax Act, is *not* an exemption from capital gains tax. Gains will be taxed in the hands of the children or grandchildren on any subsequent sale of the shares unless the subsequent sale qualifies for rollover treatment.

The deferral applies to shares of Canadian-controlled private corporations which are engaged in active business operations. Qualifying small businesses will be those whose property consists substantially of assets used in a manufacturing, processing, mining, logging, farming, fishing, construction, wholesaling, retailing or other business that may be prescribed; or shares and debts of another small business corporation.

The deferral will not apply to a service business, such as a firm rendering personal, administrative or professional services. Nor will it apply to a business whose income is "passive", for example, consisting of real estate rentals or income from investment.

Under existing law, the capital gains tax arising on the death of an individual may be paid in equal instalments over a six-year period. The amendments extend this period to 10 years.

Important tax relief for the small businessman will be provided by new amendments to the Income Tax Act allowing much broader deductions for capital losses.

Allowable capital losses on shares or debts of Canadian-controlled private corporations will be deductible for tax purposes against income from any source. The change will apply to losses incurred after 1977.

If the loss exceeds income in the year it occurs, the balance may be carried back against income of the previous year or forward against income for the next five years, in the same way as business losses under the present Act.

The new rules will apply to both corporations and individuals.

At present, a corporation may deduct allowable capital losses only from taxable capital gains. Such losses that are not deductible currently may be carried back one year and forward indefinitely but may offset only taxable capital gains in the carryover period. The same rules currently apply to individuals except that \$2,000 of allowable losses may be offset against any other income.

The new provision will create a category known as "allowable business investment loss," which will be incorporated into the current definition of a "non-capital loss".



# New Small Business Policy

Recognizing the importance of small business to the overall strength of Canada's economy, the Minister for Small Business has introduced a new business policy which will include:

Relief from federal sales tax for all business manufacturers with sales of less than \$50,000 annually, which will affect 11,000 manufacturers, or 20 per cent of all current licencees. This will cost the federal government some \$30 million.

Reducing the paperburden on smaller firms by having thousands of firms who file monthly returns now file bi-monthly or quarterly returns for federal sales and excise taxes. This will mean that approximately one half of Canada's small business manufacturers will find their filing frequency reduced.

Authority will be established to permit small manufacturers to purchase or import, without payment of tax, production machinery they use to manufacture their goods.

To encourage even more sub-contracting to small firms, by large companies receiving federal government contracts, the Department of Supply and Services will require that each major supplier appoint a co-ordinating officer for all sub-contracts to small business.

Companies bidding on government contracts will be requested to include in their tenders a plan to sub-contract to small businesses.

The Comptroller General will examine methods to speed up payment on government contracts.

Substantive tax changes were jointly announced by the Minister of Finance and the Minister for Small Business. As well, Mr. Abbott has tabled in the House of Commons a discussion paper on equity financing. The paper demonstrates the federal government's recognition of the need to support small business financing and it outlines alternatives toward achieving that goal.

To reduce the paperburden even further, Statistics Canada will relieve 265,000 businesses from reporting in a full scale census of merchandising firms. Also, six existing Statistics Canada questionnaires and two Industry, Trade and Commerce questionnaires will be integrated into a single form.

A bill to amend the Corporations and Labour Unions Return Act (CALURA) has had second reading in the House of Commons. It will relieve 70,000 small businesses from the filing of reports.

A Small Business Intern Program has committed \$5.4 million toward creating 800 permanent jobs. Under the program, the federal government pays 50 per cent of the wages of a university or community college graduate hired by a small business during the first year, to a maximum of \$675.00 per month.

A national sourcing list will be prepared and maintained by Industry, Trade and Commerce. It will assist small- and medium-sized businesses to market their products by identifying market opportunities.

---

## Mailing address:

### I.T.C. Newsletter

Office of Information and Public Relations  
Department of Industry, Trade and Commerce  
235 Queen Street  
Ottawa, Ontario K1A 0H5

### Minister:

Jack H. Horner

### Minister of State for Small Business:

Anthony C. Abbott



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Industry, Trade  
and Commerce

Industrie  
et Commerce



Chacun reconnaît l'apport essentiel de la petite entreprise à l'économie canadienne et combien ce secteur a besoin d'encouragement afin de passer à travers la période difficile que nous traversons. Conscient des difficultés de ce secteur, le ministre d'État chargé de la Petite Entreprise, a pris des mesures stimulantes en même temps que des mesures qui soustrairont les chefs des petites entreprises à certaines exigences gouvernementales. Elle s'ajoutent à d'autres d'entreprises: la Loi sur les prêts à la petite entreprise, la Banque Fédérale de Développement et le Programme d'expansion des entreprises.

Voici en résumé les nouvelles mesures qui allégeront le fardeau de la petite entreprise et qui agiront comme stimulants:

Tous les fabricants dont le chiffre de ventes annuelles ne dépasse pas \$50 000 profiteront d'une exemption de la taxe de vente fédérale. Il en coûtera quelque \$30 millions au gouvernement fédéral pour libérer 11 000 fabricants de cette taxe, soit 20% de tous ceux qui détiennent présentement une licence.

On allégera substantiellement le fardeau de la papeterie-serie. Des milliers de petites entreprises soumettront dorénavant des rapports de taxes de ventes et d'accise mensuels. Environ la moitié des petits fabricants profiteront de cette politique de souplesse.

Le gouvernement prendra des mesures qui permettront aux petits fabricants d'acheter ou d'importer hors taxe les machines nécessaires à la fabrication de leurs produits.

Le Programme des Approvisionnement et Services encouragera l'aventurer la sous-traitance aux petites entreprises, en exigeant que chaque fournisseur important nomme un coordonnateur des sous-traitance à la petite entreprise. Ainsi, chaque firme qui répondra à un appel d'offre du gouvernement fédéral sera tenue d'inclure dans sa soumission un projet de sous-traitance aux petites entreprises. De cette manière on assurera un partage équitable des marchés de l'État. Le Contrôleur général étudiera des méthodes qui permettront d'accélérer le paiement des contrats gouvernementaux.

Les ministres des Finances et de la Petite Entreprise ont prévu d'importantes modifications en matière de taxation. M. C.A. Abbott, ministre d'État, a déposé en Chambre un document de base portant sur la participation financière et les différentes façons d'y parvenir. Ce document démontre la nécessité d'aider au financement des petites entreprises.

Le bureau du Contrôleur de la papeterie, créé en avril, accuse déjà des progrès. Statistique Canada dispensera 265 000 entreprises de faire rapport dans le cadre d'un recensement complet d'entreprises commerciales. De plus, six questionnaires de Statistique Canada et deux du ministère de l'Industrie et du Commerce seront fondus en un seul formulaire. Enfin, un projet d'amendement à la Loi sur les rapports des corporations et des syndicats (CALURA) a franchi l'étape de la seconde lecture en Chambre. Il vise à exempter 70 000 petites firmes de l'obligation de remplir des rapports.

Le Programme de stagiaires au sein de petites entreprises consacre \$5,4 millions à la création de 800 emplois permanents. En vertu de ce programme, le gouvernement verse 50% du salaire d'un finissant de niveau universitaire ou collégial embauché par une petite entreprise au cours de sa première année d'emploi, et ce, jusqu'à concurrence de \$675 par mois.

Finalement, le ministère de l'Industrie et du Commerce dressera et maintiendra à jour une liste des débouchés du marché en vue d'aider les petites et les moyennes entreprises à commercialiser leurs produits.

Adresse postale:

Bulletin de nouvelles M.T.C.  
Direction de l'information et des relations publiques  
Ministère de l'Industrie et du Commerce  
235, rue Queen  
Ottawa (Ontario), K1A 0H5

Ministre:

L'honorable Jack H. Horner  
Ministre d'État, Petite entreprise:  
L'honorable Anthony C. Abbott



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

Industrie  
and Commerce

Industry, Trade  
and Commerce



Si l'on définit, à des fins statistiques, la petite entreprise comme étant une entreprise manufacturière comptant moins de 100 employés et une entreprise comptant moins de 50 employés dans d'autres secteurs, c'est dire qu'il en existe environ 800 000 au Canada.

De ce nombre, quelque 240 000 sont des sociétés constituées en corporations et quelque 360 000 sont des sociétés non constituées en corporations et des entreprises à propriété unique qui tire la presque totalité de ses revenus de l'entreprise. Il existe aussi environ 200 000 agents et vendeurs à commission qui, de par la nature de leurs activités commerciales, pourraient entrer dans la catégorie des petits entrepreneurs.

Pour juger de l'impact de la présence de la petite entreprise, qu'il suffise de signaler qu'en 1973, 88% de toutes les entreprises canadiennes comptaient 100 employés ou moins et, de ce nombre, 80% en comptaient moins de 50. Pour vous permettre de juger plus facilement de la répartition proportionnelle des divers secteurs industriels et, dans certains cas, du pourcentage correspondant des ventes, nous avons dressé un tableau à votre intention.

Secteur	Nombre d'entreprises en 1974	Pourcentage des petites entreprises	Pourcentage des ventes	Secteur	Commerce en gros	Commerce au détail	Autres services	Secteur financier	
Manufaciurière	15 701	78,4		Manufaciurière	22 693	50 659	41 419	98,2	22
Secundaire				Secundaire	82,5				
Transports				Transports	50 659	41 419	98,2	22	
Non incorporées				Non incorporées	41 419	98,2	22		
Construction	90 120	96,4	42,3	Construction	96,4	42,3			
Commerce en gros	87		13,9	Commerce en gros	87	13,9			
Commerce au détail	96,3		36,2	Commerce au détail	96,3	36,2			
Autres services	98,5		55,2	Autres services	98,5	55,2			
Secteur financier	74 503	97,4	22,7	Secteur financier	74 503	97,4	22,7		

Notez que dans le secteur financier un grand nombre d'entreprises n'étaient pas constituées en corporations. Elles s'occupent d'investissements, sans être engagées dans un commerce actif, ou elles traitent d'affaires immobilières.

## Projet de loi permettant le transfert d'actions en franchise d'impôt. Concession fiscale sous forme de déductions au titre des pertes en capital.

Voici deux autres mesures déposées récemment par les ministres des Finances et de la Petite Entreprise en faveur de la petite entreprise. Jamais on a accordé tant d'importance à ce secteur de notre économie, bien qu'il ait de tout temps joué un rôle de premier plan dans les secteurs du commerce et de l'embauche.

La première mesure est un projet de loi qui permettra le transfert en franchise d'impôt des actions d'une petite entreprise d'un parent à un enfant ou petit-enfant. Ces nouvelles dispositions fiscales qui entrent en vigueur immédiatement font partie intégrante d'un programme d'aide aux petites entreprises.

Les modifications permettront de différer jusqu'à \$200 000 de gains en capital lorsque les actions d'une petite entreprise constituée en société sont transmises d'une génération à l'autre au sein d'une même famille. Les \$200 000 représentent le maximum à vie que peut différer un contribuable, qu'il ait transmis ses actions de son vivant ou à son décès.

La mesure, sous forme de modification à la Loi de l'impôt sur le revenu, ne constitue pas une exemption de l'impôt sur les gains en capital. L'impôt sur les gains sera imputable aux enfants ou petits-enfants lors de toute disposition ultérieure, sauf si cette disposition ultérieure était admissible au "roulement".

L'ajournement d'impôt s'applique aux actions de corporations privées contrôlées par des intérêts canadiens qui exploitent une entreprise dite "active". Les petites entreprises admissibles seront celles dont les biens consistent dans la presque totalité d'actifs utilisés aux fins de fabrication, de transformation, d'extraction minière, d'exploitation forestière ou agricole, de pêche, de construction, de vente en gros ou au détail, ou de toute autre entreprise prescrite; ou d'action ou créances d'une autre corporation exploitant une petite entreprise.

L'ajournement ne s'applique pas à une entreprise de service, telle une société rendant des services personnels, administratifs ou professionnels. Il ne s'applique pas non plus à une entreprise dont le revenu est "passif", et provenant, entre autres, de biens locatifs ou de placements. La Loi actuelle prévoit le paiement de l'impôt sur les gains en capital réalisés au décès d'une personne en versement égal aux états sur six ans. Les modifications portent la disposition d'étalement à dix ans.

La deuxième mesure au bénéfice des petites entreprises est une importante concession fiscale sous forme de déduction plus généreuse au titre des pertes en capital. Les nouvelles dispositions seront incorporées à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les pertes en capital admissibles, attribuables à des actions ou créances de corporations privées contrôlées par des intérêts canadiens seront déductibles, aux fins de l'impôt, de toutes sources de revenus. Cette modification s'appliquera aux pertes survenues après 1977.

Si toutefois, la perte excédait le revenu dans l'année, la différence pourra être déduite du revenu de l'année précédente ou du revenu des cinq années suivantes, de la même manière que les pertes d'entreprises à l'heure actuelle. Les nouvelles règles s'appliqueront aux corporations comme aux particuliers.

Actuellement, une corporation ne peut déduire ses pertes en capital admissibles que de ses gains en capital. Les pertes, qui ne peuvent être déduites dans l'année courante peuvent être reportées d'un an en arrière ou indéfiniment dans l'avenir, mais ne s'appliquent qu'aux gains en capital impossibles de la période du report. La même règle s'applique aux particuliers, sauf que \$2000 de pertes admissibles peuvent être déduits de tous autres revenus.



Les sociétés de capital-risque semblent être le mécanisme le plus propre à fournir du capital-risque aux petites entreprises. En réalité, pour un certain nombre de raisons, leurs activités ont diminué au cours des dernières années. Enfin, il est devenu impossible de mettre sur le marché les valeurs d'une petite entreprise récemment créée.

### Recours possibles

Nul doute que la disponibilité de capital-risque pour la petite entreprise constitue un problème extrêmement complexe. C'est, de plus, un problème dont la solution comporte de multiples volets: les points de vues respectifs des investisseurs et des chercheurs de capital-risque, les problèmes de liquidité, la conjoncture économique et l'état des marchés de capitaux, puis les milieux fiscal et monétaire, comme les règlements et les politiques fiscales.

Il s'ensuit que toute approche exhaustive que le gouvernement adoptera en vue de favoriser la participation au capital de la petite entreprise devra faire appel à la participation du secteur privé dans toute la mesure possible et, parallèlement, tenir compte de la nécessité, pour le gouvernement, de dispenser de l'aide, soit en fournissant un fonds d'accroissement aux sources privées de capital, soit en appuyant directement le rôle du secteur privé, ou les deux. Une telle approche devrait également tenir compte de la nécessité de profiter de l'expérience à la lumière de diverses incertitudes qui existent actuellement, ainsi que du fait qu'une seule et unique mesure ne saurait régler tous les problèmes de capital-risque qui se posent pour les petites entreprises. Enfin, avant l'adoption de toute nouvelle mesure par le gouvernement fédéral, il faut étudier le caractère approprié ou inapproprié de celles qui existent déjà, y compris les mesures provinciales, la politique fiscale et d'autres programmes du gouvernement fédéral, par exemple, la BFD.

Par conséquent, il semble qu'un nombre des recours possibles certains puissent constituer la base d'une approche qui serait adoptée, s'il est établi que d'autres mesures gouvernementales s'imposent clairement pour accroître la disponibilité de capital-risque pour la petite entreprise.

\*Document présenté pour fins de discussion publique par l'honorable A.C. Abbott ministre d'Etat de la Petite Entreprise

L'opinion générale veut qu'il soit très difficile de prédire quelles entreprises connaîtront du succès ou dans quelle mesure les divers niveaux de risque entraîneront des niveaux proportionnels de bénéfices. Il va de soi, qu'on peut difficilement prédire le potentiel des innovations qui n'ont pas encore fait leurs preuves. Toutefois, il ne fait pas de doute que des idées et des projets d'affaires valables ne parviennent pas, pour une raison ou l'autre, à attirer le capital-actions nécessaire. Cela ne signifie pas, en soi, qu'il existe une pénurie de capital-risque. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles ces entreprises ne parviennent pas à obtenir les capitaux nécessaires.

Même s'il est impossible de mesurer avec précision la demande ou l'offre de capital-risque, il n'en reste pas moins que la question a fait l'objet de quelques observations. Du point de vue de nombreux investisseurs, les placements dans les petites entreprises: (i) rapportent généralement des bénéfices marginaux par rapport au niveau élevé des risques; (ii) exigent des investissements relativement plus importants au chapitre des frais d'enquête et de recherche; (iii) exigent une supervision assez étroite; et (iv) on ne s'en défait pas facilement. En outre, les mesures fiscales en vigueur peuvent offrir des formules beaucoup plus alléchantes d'éparages directes, par exemple, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL), et les immeubles résidentiels à unités multiples (IRUM).

De plus, l'évaluation potentielle d'un entrepreneur peut présenter des aspects complexes pour l'investisseur éventuel: (i) il peut difficilement évaluer les capacités de l'entrepreneur et la viabilité de ses idées; (ii) l'entrepreneur manque peut-être les capacités et les ressources voulues pour dresser des plans exhaustifs d'affaires et des propositions financières globales; (iii) l'entrepreneur peut exiger un prix trop élevé pour la participation au capital de l'entreprise; et (iv) il peut vouloir conserver le contrôle exclusif de l'entreprise et refuser la participation et des conseils d'"étrangers".

Par contre, du point de vue de certains entrepreneurs: (i) le capital n'est pas disponible ou, s'il l'est, il coûte trop cher et les conditions sont déraisonnables; (ii) la recherche de capital est extrêmement frustrante et prend beaucoup de temps, à cause du manque d'information sur la disponibilité de capital, du peu de cas que les investisseurs font du caractère urgent du besoin de capital et de la nécessité absolue pour eux d'avoir des plans d'affaires détaillés avant même de songer à enquêter sur une entreprise; (iii) un niveau élevé d'investissement par des étrangers pourrait entraîner la perte de contrôle d'une entreprise par son entrepreneur-fondateur; et (iv) la vaste dispersion des actions d'une entreprise peut l'entraîner à devenir une entreprise publique ce qui l'obligerait à renoncer au taux d'imposition applicable aux petites entreprises.

Essentiellement, la source la plus fréquemment utilisée de capital, au cours des premiers stades de mise en place d'une petite entreprise, ce sont les particuliers. Toutefois, quelques obstacles importants empêchent l'entrée de capitaux de particuliers dans de telles entreprises (par exemple, leur incapacité d'assurer des capitaux secondaires). Outre les particuliers, les établissements bancaires constituent une autre importante source de financement des petites entreprises. Toutefois, les banques ne peuvent pas satisfaire à tous les besoins de financement des petites entreprises. Les prêts bancaires, habituellement garantis par l'actif d'une entreprise et les garanties personnelles de ses propriétaires, ne peuvent satisfaire qu'aux besoins présentant assez peu de risques.



L'expérience des États-Unis avec son programme de Small Business Investment Company (SBIC) remonte à 1958. Le programme des États-Unis a connu un succès mitigé, mais il n'en est pas moins résulté le placement de plus de \$3 milliards en capital à participation et en achat d'obligations à plus de 50 000 petites entreprises. Depuis 1976, la Small Business Administration, le Congrès et l'Executive Branch ont mené des études aux fins d'améliorer le mécanisme de SBIC. Aucune décision définitive n'a encore été prise au sujet des modifications à apporter au programme. Néanmoins, les secteurs privé et public se sont fermement engagés à faire un succès du programme.

Les débats publics ont constitué une partie intégrante du processus d'expansion et d'amélioration du programme de SBIC aux États-Unis. Ont pris part à ces discussions des porte-parole du milieu de la petite entreprise, des sociétés de placement, des organismes du gouvernement, des partis politiques et de l'industrie. Une participation semblable du public semble essentielle afin de déterminer la nécessité d'un tel mécanisme au Canada.

Le Québec et l'Ontario ont lancé des programmes qui favorisent la création de sociétés privées d'investissement dont l'objet est de fournir des capitaux à risques calculés à des catégories choisies de petites et moyennes entreprises. Plusieurs autres provinces étudient actuellement des propositions semblables. Un grand nombre de dirigeants de petites entreprises et de chroniqueurs financiers ont souligné la nécessité d'un programme fédéral.

D'autres mesures en vue d'appuyer davantage la participation au capital de la petite entreprise sont proposées dans le présent document, y compris l'augmentation des activités de participation au capital de la Banque Fédérale de Développement et l'adoption de nouvelles mesures fiscales. Ces propositions ont pour objet d'inciter le milieu financier, les autres paliers de gouvernement et particulièrement les entrepreneurs et les dirigeants de petites entreprises à faire part de leurs opinions et de leurs observations. Cette méthode permettra d'assurer que le gouvernement fédéral tienne compte dans son élaboration de politiques des besoins de la petite entreprise dans ce domaine.

## Reconnaissance par le gouvernement de la nécessité d'appuyer le financement de la petite entreprise

Les sources privées de capital ont, depuis toujours, fourni la majorité du financement externe dont les petites entreprises du Canada avaient besoin. Les gouvernements ou leurs organismes, tant au palier fédéral qu'au palier provincial, ont appuyé les efforts du secteur privé en fournissant du capital aux petites entreprises dans le cadre de divers programmes de prêts et de prêts garantis et, à l'occasion, par une participation directe au capital de ces entreprises. De plus, les mesures fiscales influent sensiblement sur la disponibilité de capital pour la petite entreprise — provenant de sources externes et de l'exploitation quotidienne de l'entreprise. Le régime fiscal fédéral, par exemple, prévoit depuis nombre d'années des mesures substantielles avantagées les petites entreprises. Les déductions pour amortissement, le traitement des dépenses pour la recherche et le développement, le crédit d'impôt à l'investissement, les allocations de régularisation des stocks et bien d'autres ont un impact direct et positif sur le flux de liquidité de toutes les entreprises, y compris les petites entreprises. Le taux d'imposition plus faible des petites sociétés privées de propriété canadienne contribue sensiblement aux flux de liquidité de ces entreprises. Ce taux d'imposition plus faible, applicable à la première tranche de \$150 000 de revenu annuel, est de 20 à 21 points de moins que le taux applicable aux grandes entreprises. C'est un fait peu connu, mais on estime à \$900 millions, pour 1978, les recettes fédérales sacrifiées par suite de ce taux d'imposition des petites entreprises.

## La participation au capital de la petite entreprise: question d'actualité

Nul doute que ces mesures contribuent à l'augmentation des rentrées des propriétaires sur le capital qu'ils ont investi dans les petites entreprises. En outre, ces propriétaires bénéficient des mesures fiscales visant les dividendes et les gains de capital. Il faut aussi noter le traitement favorable des plans d'option d'achat d'actions pour les employés de sociétés privées de propriété canadienne.

De toute évidence, il est impossible d'évaluer le régime fiscal du Canada dans l'isolement complet, il faut se rapprocher d'une certaine norme. On peut mesurer la qualité générale du régime canadien, en le comparant à ceux d'autres pays. Une comparaison des mesures fiscales applicables à la petite entreprise au Canada et aux États-Unis ne révèle aucune disparités marquées. De fait, plusieurs aspects du régime fiscal du Canada font qu'il est plus généreux que le régime américain.

Outre les mesures fiscales, le gouvernement fédéral administre des programmes destinés à satisfaire aux besoins de financement des petites entreprises. La Banque Fédérale de Développement, comme il a déjà été signalé, consent des prêts à terme aux petites et moyennes entreprises. En outre, la BFD devient rapidement le principal fournisseur de capital-actions aux petites et moyennes entreprises — le portefeuille de ses investissements dans ces entreprises a une valeur de quelque \$45 millions.

En vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, le gouvernement fédéral garantit des prêts jusqu'à concurrence de \$75 000 aux entreprises dont les revenus bruts sont inférieurs à \$1,5 million. De l'entrée en vigueur du programme, en janvier 1961, jusqu'à décembre 1977, 48 858 prêts avaient été consentis pour une valeur totale de \$577 millions. À l'heure actuelle, des prêts en vertu de la Loi, d'une valeur de quelque \$233 millions, restent encore à rembourser.

En 1976, plusieurs programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce, destinés à l'innovation et à l'aide de transition industrielle, ont été fondus en un seul: le Programme d'expansion des entreprises (EDP) qui vise principalement à aider les petites et moyennes entreprises. En vertu du EDP, le gouvernement fédéral accorde des subventions directes aux fins d'innovation et assure les prêts consentis par des prêteurs privés, comme les banques à charte, aux entreprises admissibles qui entreprennent de grands projets de restructuration destinés à soutenir la concurrence internationale. Durant l'année financière en cours, les dépenses en vertu de ce programme, à l'égard de projets d'innovation, sont estimées à \$25 millions et l'autorisation de garantir des prêts en vertu du programme a récemment été élargie de \$250 millions à \$350 millions.



# Améliorer les conditions de participation au capital de la petite entreprise au Canada\*

## Introduction

Depuis quelques années déjà, de plus en plus de Canadiens se rendent compte de l'importance de la petite entreprise et des facettes et possibilités uniques de ce secteur de l'économie canadienne. Ce secteur éprouve actuellement diverses difficultés; c'est ce qui ressort des déclarations publiques, des médias et des études, mémoires et présentations de chroniqueurs éclairés, d'associations professionnelles et d'autorités gouvernementales, tant au palier fédéral qu'au palier provincial.

On a présenté beaucoup de propositions visant à modifier les politiques du gouvernement fédéral, en vue d'atténuer sa viabilité. Le gouvernement fédéral, conscient de ces problèmes et du rôle capital de la petite entreprise dans l'expansion économique du Canada, a réagi aux inquiétudes exprimées. Par exemple, la Banque Fédérale de Développement (qui a remplacé la Banque de développement industriel) a prêté quelque \$3,5 milliards, depuis 1944, à environ 50 000 petites et moyennes entreprises. Plus de \$1,5 milliard sont actuellement prêts à au-delà de 33 000 entreprises.

En septembre 1977, l'honorable A.C. Abbott, ministre d'État à la Petite Entreprise, a annoncé la stratégie du gouvernement fédéral à l'égard de la petite entreprise. Un exposé de cette stratégie se trouve dans un document public intitulé "La petite entreprise au Canada: Perspectives". Ce rapport traitait en profondeur des questions de financement de la petite entreprise. On y relevait, en particulier, l'engagement du gouvernement fédéral d'étudier des moyens d'améliorer les conditions de participation au capital de la petite entreprise.

Le présent document constitue l'aboutissement de cet engagement. Il soulève, pour fins de discussion publique, la complexité des questions reliées à la disponibilité de capital-risque. On y propose divers mécanismes d'aide complémentaires dans le domaine de la participation au capital de la petite entreprise, entendu que tous les problèmes cernés ou perçus sont reliés à d'autres questions.

L'une des approches proposées a trait à l'établissement d'un mécanisme de société d'investissement dans les petites entreprises. En théorie, en vertu d'un tel mécanisme, un certain nombre de sociétés de propriété et d'exploitation privées, licenciées par le gouvernement, seraient constituées aux fins de fournir du capital-actions et autre capital non garanti aux petites entreprises. Ces sociétés auraient l'appui du gouvernement fédéral grâce à des stimulants fiscaux et à un fonds d'accroissement garanti, sans ingérence du gouvernement dans leur processus décisionnel au jour le jour.

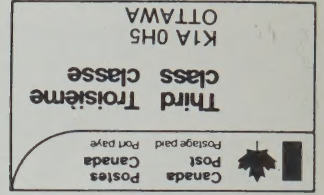


Le ministre d'État, Petite entreprise Anthony C. Abbott





# Magasignons à la canadienne



En cas de non-livraison renvoyer à:  
Ministère de l'Industrie et du Commerce  
Ottawa, Canada  
K1A 0H5